

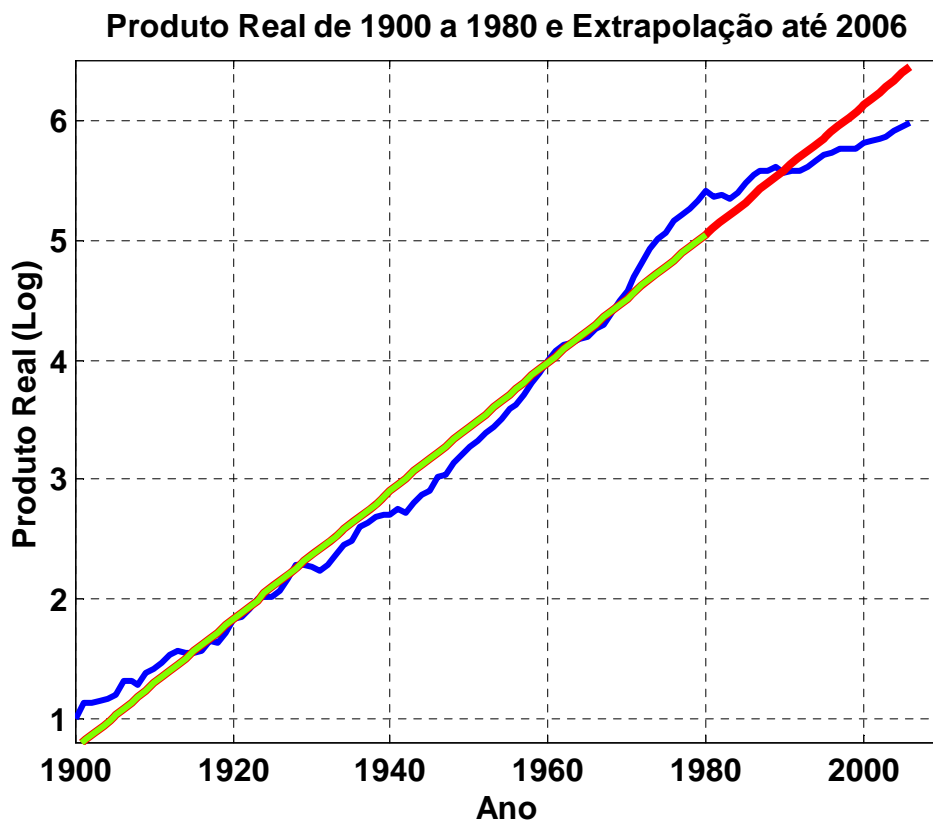
Brasil 1900/2006: Entendendo o Passado Pela Observação do Presente

Rubens Penha Cysne
22 de Outubro de 2007

Embora o objetivo deste artigo seja contemplar as tendências observáveis no crescimento da economia brasileira nos últimos sessenta anos, no que se segue retrocedemos o início da análise para 1900.

O gráfico 1 mostra a evolução do índice de produto real do Brasil entre 1900 e 2006. A linha verde traduz a tendência entre 1900 e 1980. A linha vermelha, a extrapolação desta tendência (observada entre 1900 e 1980) até o ano de 2006. Por último, a linha em azul mostra a evolução efetiva do PIB.

Fica claro que o ponto que mais demanda explicação, ao longo de toda a série, quer se inicie por 1947¹ ou por 1900, é aquele caracterizado pela redução do processo de crescimento que se verifica no início dos anos 80.



Se o Brasil tivesse mantido a sua taxa média de crescimento entre 1900 e 1980 por mais vinte e seis anos, a renda real ao início deste ano corrente seria algo da ordem de 58,4% maior. Estamos falando em um PIB anual de mais 1,36 trilhões, valor da ordem de 45

¹ Entre 1900 e 1947, a economia cresceu em média 4,44%. De 1947 a 2006, 5,11%.

anos de arrecadação da CPMF; ou de 151 anos de bolsa família. Não de transferências entre uns e outros, mas de renda para todos.

A reversão do crescimento ao início de 1980 tem sido bastante estudada. Dentre os fatores históricos apontados para tal podem-se citar a queda na formação e qualidade do capital físico, reduzida abertura ao exterior, ênfase insuficiente na formação de capital humano, fraqueza institucional, erros de política econômica etc.

Ao invés de trilhar a linha usual de olhar para o passado para entender o baixo crescimento que se tem observado desde os anos 80, entretanto, seguiremos neste artigo um outro caminho: a observação comparativa (em *cross section*), relativa aos últimos anos, de alguns países que conosco concorrem nos mercados internacionais. Há exemplos bem sucedidos em termos de crescimento, como o da Índia, bem como exemplos de baixo crescimento, como o do México. Comparemos então estes dois países com o Brasil.

Iniciemos pelo caso do México, que tem crescido ainda menos do que o Brasil nos últimos anos. Nos seis anos que vão do início de 2001 ao final de 2006, o México cresceu em média 2,3% ao ano, 14,6 % em termos acumulados. No Brasil, o crescimento médio no mesmo período foi de 2,90 %, com um acumulado de 18,7%.

Porque o México, tal como o Brasil, não tem conseguido igualar o seu crescimento ao crescimento de outras economias emergentes, neste período de farta liquidez mundial e alta relativa do preço de *commodities* (o que tem beneficiado a ambos)?

Numa comparação direta e superficial com o Brasil, a favor do México contam alguns fatos. Primeiro, este país tem menor rigidez orçamentária. A relação entre despesas que efetivamente se decidem anualmente no contexto orçamentário e aquelas ditadas por outros diplomas legais votados no passado (vinculações, despesas obrigatórias de cunho continuado etc.), embora elevadas para padrões da OCDE, é superior à brasileira.

Segundo, o México tem maior abertura ao comércio. Enquanto no Brasil o total das importações mais exportações não supera 32% do PIB, no México tal número giram em torno de 49%.

Terceiro, o México já possui há anos o tão desejado (pelo Brasil) “*investment grade*” da parte das principais agências de *rating* internacionais.

A favor do Brasil também contam alguns fatos. Sua pauta de exportações apresenta um grau de concentração muito inferior à do México, tanto em termos de produtos quanto em termos de parceiros. A conta corrente do balanço de pagamentos brasileiro tem apresentado sucessivos superávits desde 2003, enquanto no México, nos últimos anos, registram-se déficits crônicos.

Um ponto controverso diz respeito à comparação entre os totais da arrecadação pública como percentual do PIB e seu efeito em termos de crescimento. A princípio, uma visão mais liberal (no sentido europeu da palavra) estipularia que a carga tributária mais baixa no México geraria mais oxigênio para o setor privado, fomentando inovações e crescimento.

A observação conjunta da Índia, com carga tributária total ainda inferior à do México e crescimento da ordem de 7 %, ajuda a esclarecer este ponto. Simplesmente não se pode correlacionar tal variável com o crescimento sem levar-se em consideração todos os demais componentes que impactam a produtividade dos gastos públicos. Há de considerar-se, no que diz respeito à determinação da carga tributária ótima para cada país, o retorno dado pelo Estado para cada unidade monetária arrecadada. Existe certo consenso, em função da contratação pelo setor privado de serviços que deveriam ser providos pelo Estado (por exemplo, segurança), de que neste ponto o Brasil deixa muito a desejar.

Brasil e México têm vários pontos em comum, no que diz respeito à evolução macroeconômica. Ambos os países apresentam moratória em seu histórico, têm se beneficiado de uma melhora das relações de troca com o exterior (preço das exportações, relativamente ao preço das importações), renda muito mal distribuída, resultado primário do setor público positivo, resultado nominal negativo, taxas anuais de inflação variando ultimamente entre 3,0 % e 5,0% e taxas de investimento no intervalo 18 % e 21% do PIB.

Um dos problemas que este país compartilha com o nosso diz respeito à carência de infra-estrutura básica, em grande parte determinada pela redução de investimentos públicos (no México, desde os anos 80) ditada pelos planos de controle fiscal. Lá, tal como cá, tem sido mais fácil cortar despesas de investimento, cujos credores são gerações futuras, ainda sem voz e voto, do que as despesas de custeio, cujos credores já têm voz, organizações de defesa de seus interesses e voto. No México, os custos domésticos (relativos à qualidade dos serviços) da energia elétrica, da água, das telecomunicações do óleo e dos transportes são bastante elevados, reduzindo a competitividade da indústria local.

Outro problema compartilhado com o Brasil diz respeito às questões sociais. Há elevada disparidade de renda e bolsões de pobreza. Tal fato implica o deslocamento de verbas públicas da formação de capital para programas sociais: geram-se mais transferências e menos bens de capital, o que evidentemente reduz o crescimento (ainda que não necessariamente o bem estar social).

O fator político e a fraqueza institucional é outro ponto que aproxima Brasil e México. Nos dois países, há captura do Legislativo pelo Executivo (no Brasil isto é fomentado pelo mecanismo de contingenciamentos orçamentários), um Judiciário lento e pouco eficaz, bem como agências regulatórias enfraquecidas. Grupos politicamente bem organizados extraem mais renda da sociedade como um todo no *status quo* atual, tendendo a dificultar a realização de reformas.

Some-se a esta consequência da má distribuição de renda o acirramento da disputa por favores governamentais, gerando conflitos políticos, ineficiência na provisão de mercados bem organizados etc. São várias as teorias, hoje em dia, que associam pobreza a baixo crescimento (ainda que o caso da Índia, segundo alguns, venha a servir de contra-exemplo parcial para tais teses).

Por último, uma importante semelhança entre o Brasil e o México diz respeito à pouca flexibilidade no mercado de trabalho. Em um processo de melhora dos termos de troca, isto impede a realocação eficiente de fatores de produção, gerando em alguns casos

desemprego e falências. A forma como se financiam os programas de combate à pobreza costuma implicar, tal como aqui ocorre, elevados encargos fiscais, gerando por consequência reduzida legalização das relações trabalhistas. Segue daí uma redução do tamanho ótimo das firmas e conseqüente queda das atividades de pesquisa e inovação. Perde o crescimento.

Passemos agora a um caso de relativo sucesso, o da Índia. Do início de 2001 ao final de 2006, enquanto o México cresceu em média 2,3 % ao ano e o Brasil 2,90%, a Índia cresceu 6,9%. Trata-se de um país com problemas sociais e pobreza tal qual o Brasil e o México, mas que, no entanto, tem crescido bem mais. Por este motivo, alguns apresentam a Índia um contra-exemplo à tese de que países com problemas sociais tendem a crescer menos porque o setor público tende a gastar "de mais" com transferências e "de menos" com formação de capital.

Analisemos duas estatísticas para estes três países. Primeiro a desigualdade de renda. México e Brasil têm altos índices de desigualdade, mas a Índia não. A concentração de renda em 2005 medida pelo coeficiente de Gini foi de 0,59 no Brasil e 0,55 no México. Na Índia, alcançou apenas 0,33. No que diz respeito à pobreza, a situação se inverte. O Brasil apresentou um índice de pobreza humana de 22, o México de 18 e a Índia de 58.

Portanto, é correto afirmar, usando o contra-exemplo da Índia, que países com pobreza elevada não estão condenados a crescer pouco. Mas isto evidentemente não significa que o crescimento da Índia não poderia ser ainda maior caso os gastos dedicados à redução de pobreza fossem alocados na formação de capital.

No que diz respeito á questão fiscal, enquanto o México e o Brasil têm apresentado resultados positivos das contas primárias do governo (sem inclusão de juros), a Índia tem mostrado déficits desde 1982, ainda que tenha havido melhora das contas públicas em 1992 (com corte de investimentos) e em 2002. Sua receita tributária, inferior a 20% do PIB, está bem mais para o nível mexicano do que para o brasileiro.

A partir do início dos anos 80, a dívida do governo da Índia passou de 50% para algo em torno de 80% do PIB, este último número relativo a 2005 (a despeito de todo o crescimento do PIB dos últimos anos). Lá, tal como cá, contrapõe-se freqüentemente, na mídia, o elevado pagamento de juros da dívida (da ordem de 6% do PIB - com uma taxa de inflação em torno de 4% ao ano) com a falta de recursos suficientes para combater a pobreza². A Índia tem também graves conflitos étnicos e religiosos, que não se observa nem Brasil nem México.

Como explicar o crescimento mais elevado da Índia, relativamente ao Brasil e ao México?

Em primeiro lugar, há uma maior qualidade institucional na Índia. Os conflitos étnicos e religiosos, por exemplo, têm sido resolvidos sem impactos significativos sobre a estabilidade política. A Índia tem uma democracia que funciona bem, com eleições regulares e uma independência entre os poderes que supera seja a brasileira, seja a mexicana. Tais fatos têm facilitado também a aprovação de importantes legislações pró-

² Cabe lembrar que neste caso os juros a se considerarem são os reais, e não os nominais.

reformas, das quais são exemplos a Lei de Eletricidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em função também destes fatos, cabe destacar um segundo ponto: os níveis de formação de capital na Índia, da ordem de 30% do PIB, têm superado em quase dez pontos percentuais do PIB aqueles relativos ao Brasil e ao México.

Terceiro, em particular na comparação com o Brasil, há uma correlação entre conduta e benefício muito mais elevada. O conjunto de obrigações e direitos incorporado por cada cidadão é muito mais homogêneo do que no Brasil (onde alguns incorporam grande parte do conjunto de direitos e pequena parcela do conjunto de deveres; e outros o contrário). O sistema de incentivos funciona bem e as externalidades negativas tendem a ser combatidas pelo Estado com maior clareza.

Quarto ponto que diferencia a Índia do Brasil e do México é não ter um histórico de moratórias, seja interna ou externa.

Quinto, o país colhe hoje em dia os resultados da abertura ao exterior e de outras reformas modernizantes implementadas na década de 90.

Sexto, a formação de capital humano tem sido mais privilegiada.

Sob alguns aspectos, como se vê, a contraposição do caso brasileiro à evolução recente do México e da Índia pode ajudar mais a entender a redução do nosso processo de crescimento ocorrida desde os anos 80 do que a simples e repetitiva observação dos fatos do passado.

Referências Bibliográficas

Cysne, Rubens P. e Sobreira, Rogério (2007) (coordenadores). “Ajustes Fiscais: Análise de Experiências Recentes de Países Selecionados”. Editora da Fundação Getulio Vargas, no Prelo, a sair em Novembro de 2007.

Rubens Penha Cysne (<http://www.fgv.br/professor/rubens/>) é professor da EPGE/FGV.